



중국 근로감독제도의 변화

International Labor Trends

국제노동동향 ⑤ - 중국

방혜정 (중국외교학원 국제관계학 박사과정)

■ 머리말

신중국 성립 60주년을 맞이하는 2009년 중국은 인파의 어려운 경제상황에 직면하여 경제발전 촉진, 취업확보, 사회안정 유지(促发展, 保就业, 维稳定)라는 3대 정책 목표를 달성하기 위해 노력 중이다. 특히, 노동사회보장 분야는 경제위기의 충격이 직접적 영향을 미치는 분야로, 중국 정부의 정책목표 실현 성공 여부와 직결된다. 같은 맥락에서 2009년 노동사회보장부의 중점 사업 중 하나인 근로감독제도 강화사업은 경제상황 변화가 가져오는 사회불안 요소를 제거하고, 균형적 발전을 이루는 데 핵심 사안이라 할 수 있다.

지난 5월25일 하얼빈에서 개최된 전국노동보장감찰사업좌담회는 이 같은 의미에서 작년 10월 이래 각지에서 진행되고 있는 근로감독정책, 기업곤란해소정책 및 근로자의 권익보호와 사회안정에 관한 상황보고와 정책효과를 논의하는 중요한 자리였다. 중국 근로감독제도의 변화 과정을 살펴보고 현재의 문제점과 이후의 변화 추이를 살펴보자.

■ 건국 초기의 근로감독제도

중국의 근로감독제도는 건국 초기부터 시작되었다. 1950년 정무원 재경위원회가 발표한 「각성·시 인민정부 노동국과 해당 지역 국영기업 사업관계에 관한 결정」에서 이미 노동국이 국영기업 내 노동보호, 보험, 임금대우, 미성년근로와 여성근로, 고용, 해고, 단체협약, 문화교육 등 노동

정책법령의 집행에 대한 감독과 감찰 권리가 있음을 규정하였다. 또한, 각 국영기업은 상술한 것과 관련된 자료들을 제공하고 규정에 따라 보고할 의무가 있으며, 노동국이 정식으로 감독자를 파견할 경우 거절할 수 없다고 규정하고 있다. 이후 「광산안전감찰조례(矿山安全监察条例)」, 「보일러 압력용기안전감찰집행조례(锅炉压力容器安全检验暂行条例)」 등의 관련 법규들이 제정되면서, 중국 근로감독제도의 기초를 형성했지만, 당시의 근로감독은 산업안전관련 감독에 국한된 것이다.

■ 근로감독규정(劳动监察规定, 1993)

중국 정부는 사회주의 시장경제 체제를 선언한 이후 경제 전환에 따른 필요에 의해 국제근로감독조례를 바탕으로 노동부가 1993년 8월 4일 근로감독규정(이하 규정)을 공표하였다. 이 규정은 산업안전감독 외의 근로감독에 대한 일반적 규정으로, 기존 법제상의 부족을 보충하고자 하였다. 이 규정에서는 중국 영토 내의 기업, 사업 단위, 개체경제조직 및 이와 근로관계를 맺고 있는 근로자들에 대해, 노동행정 부문이 노동법률, 법규, 규장 등을 준수하는 실제 상황에 대한 감독감찰을 진행하고 위법행위에 대해 처벌하는 것을 근로감독의 개념으로 설정하였으며, 근로감독의 내용과 절차, 근로감독원의 직권, 처벌 방식 등에 대한 조항들로 구성되어 있다.

이후 1994년 반포된 노동법을 통해 근로감독제도에 관한 정의가 더욱 구체화되었고, 1995년 근로감독절차규정(劳动检查程序规定)이 제정되면서, 중국은 기본적인 전국 규모의 근로감독체제를 확립할 수 있었다. 노동법에서는 근로분쟁을 조정중재를 통해 해결하는 처리제도와 근로감독을 핵심으로 하는 근로감독감찰제도의 확립을 위한 노동법의 두 가지 집행체제를 규정하고 있다. 노동법은 또한 노동행정 부문이 감독감찰권을 갖는다고 규정하고, 각 지역 노동행정 부문이 근로감독기구를 설립하도록 하였다. 이후 「중화인민공화국 노동법위반 행정처벌법, 1995년 1월 1일 실시」, 1995년 「노동부 근로감찰체제의 확립에 관한 의견」, 1996년 「노동법 위반행위신고처리규정」 등이 연이어 반포되고, 각 지방 정부들도 이에 따른 지방성 법규와 규장을 만들어 내면서 중국 근로감독제도의 기본 틀이 완성되고 세부화되었다.

시장경제체제가 발전을 보이면서, 기업의 소유제와 고용 방식이 다양해지고 근로관계가 다원화되면서 근로자의 권익침해가 중국의 사회문제로 대두되자, 노동보장법제 개선과 규범화에 대한 요구가 높아졌다. 중국 정부는 이에 법제화된 사회건설과 입법행정을 강조하고 행정법 개정을

추진하면서, 1996년 행정처벌법과 1999년 행정재심법을 실시하였고, 근로감독법규의 집행 또한 법적 지지를 얻을 수 있었다.

■ 노동보장감독조례(劳动保障监察条例, 2004)

중국의 세계무역기구 가입 후 시장화가 한층 가속화되면서, 고용관계를 조정하는 어려움은 배가되었다. 노동보장법률, 법규와 규장을 철저히 집행하고 근로감독행위를 규범화하기 위해 마련된 노동보장감독조례(이하 조례)는 심각해지는 농민공 문제와 새로이 등장하여 이전의 법규로 감독할 수 없는 고용 단위에 대한 규제를 강화하여, 지속적 경제성장과 조화로운 사회발전을 이루고자 하는 중국 정부의 자구책이다.

21개 조항으로 구성된 규정과는 달리, 총 5장 36조로 구성된 조례는 국가 법규의 형식을 띤 최초의 근로감독 전문입법으로 근로감독 행위에 권위성과 엄숙성을 부가하고, 실제 시행 과정을 간단하게 하면서 동시에 효율성을 증대시킨 진일보된 근로감독관련 규범이다.

근로감독 대상 확대와 주체 규정

규정에서 근로감독 대상이 고용단위(기업, 개체경제조직 및 근로자와 노사관계를 갖고 있는 국가기관, 사업단위, 사회단체)와 근로자로 규정되어 있던 반면, 조례는 근로감독사업이 근로자의 합법 이익을 보호하기 위한 것임을 추가하고(제1조), 근로감독 대상을 고용단위로 명확히 하였으며, 직업소개기구, 직업기술훈련기구 및 기술자격시험심사기구 등도 감독 대상으로 규정했다(제2조). 이는 노동법(제85조)에서 고용 단위가 근로감독 대상이 되는 것과 규정이 충돌되는 부분을 조정하고, 노동법으로 감독할 수 없는 불법고용 주체들이 야기하는 사회 문제와 농민공의 피해가 심각해짐에 따른 대응책으로 볼 수 있다.

또한 산업안전위생에 대한 감독감찰은 위생, 안전생산감독관리, 특정설비안전감독관리부문 등이 관련 법률과 행정법규에 의거해 집행하도록 하며(제35조), 국무원 노동보장행정부문이 전국적 근로감독사업을 주관하고, 현급 이상 지방정부 노동보장행정부문이 해당 구역의 근로감독 사업을 주관토록 하였다(제3조).

실제 근로감독사업의 구체적 절차, 내용, 처벌 규범화

- 조례는 어떠한 조직에서 근로자도 노동보장법률, 법규, 규장의 위반행위에 대해 신고할 수 있으며, 신고자에게 장려금을 주도록 규정하였다(제9조).
- 근로감독의 직무책임(제2장)과 실시절차(제3장)를 규범화하였다. 근로감독원의 임무, 자격, 기율, 직업도덕 및 위반행위에 대한 법률 책임을 규범화하고, 근로감독의 내용 및 절차를 규범화하였다. 또한 각 지방정부는 근로감독 관할 확정에 관한 구체적 방법을 제정하고 일상순찰과 서류심사 등의 형식을 통해 적시에 위반행위에 대처할 수 있게 하였다.
- 조례는 제4장에 법률책임조항을 마련하여, 각 위반행위에 대한 구체적인 처벌규정을 마련하고, 집행방해행위에 대한 엄격한 처벌을 강화하였다. 특히, 제26조에서는 농민공을 겨냥한 체불임금에 대한 50~100%의 보상금 지불을 규정하고 있으며, 근로감독 실시를 강화하는 데 필요한 경비를 정부 예산에 편성하는(제5조) 등 근로감독의 실제적 효율성을 높이고자 하였다.

노조 활동에 대한 보호 강화

조례에서는 고용단위가 공회법을 위반하는 경우 시정명령을 내릴 수 있도록 하고(제29조), 각 지방정부 노동보장행정부문이 근로감독 집행요건에 적합한 조직에 근로감독을 위탁할 수 있도록 하였다(제4조). 특히, 조례에서는 각급 노조가 근로감독을 진행할 권리를 가지고 있음을 명시하고, 노동행정부문이 근로감독사업 중에 노조의 의견과 건의를 주의 깊게 청취하도록 하여(제7조), 그간 근로감독 문제 처리 과정에서 불분명하고 교차적이던 노조와 행정부문의 역할과 기능을 규정하였다.

고용 단위에 대한 성실도 평가와 데이터화

조례에서는 근로감독의 교육과 처벌의 효과를 상호 결합하여 사회감독으로 확대하고자 하였다(제8조). 각 기업이 스스로 구속하고 스스로 규범화하여 스스로 발전하는 노동보장관리방식을 수립할 수 있도록, 고용 단위의 노동보장 준수 정도에 관한 성실도를 평가하여 사회에 발표함으로써

기업 이미지 쇄신에 스스로 노력할 수 있도록 하였다(제22조).

■ 현 근로감독제도의 문제점들

조례가 근로감독의 내용과 절차 및 법률 책임을 규범화하고 감독원의 임무와 기율까지 규정한 진일보한 법규이지만, 근로감독제도의 완성에는 아직 갈 길이 멀다. 중국 정부는 2005년 「노동보장감독조례에 관한 약간의 규정(关于劳动保障监察条例若干规定)」을 실행하고, 조례의 실효성을 높이는 데 주력하고 있지만, 강제성이 결여된 조례의 한계를 메우는 데는 부족하다.

실제 시행력 부족

근로감독 시행상의 문제와 규범의 강제성 결여

조례에서는 위반사항이 2년 내에 발견되지 않거나, 신고·고발되지 않는 경우 조사와 처리를 할 수 없게 되어 있고, 형식적이고 선택적인 일상 순찰과 기업이 스스로 감독하고 서류를 제출하는 서면 심사 과정 등 근로감독 실행상의 문제는 여전하다. 여기에, 행정법규로서 강제성이 결여된 조례 등의 근로감독제도로는 “벌금이나 조금 내면 된다”는 기업의 준법의식을 근본적으로 감독할 수 없다.

인력과 자원 문제

현재 중국 전체에 3,200여 개의 노동보장감독기구가 있으며, 전문감독원은 2만여 명, 겸직감독원은 3만 명이고, 각 성·시·현 3단계의 연결망을 구축하고 있어 기본적으로 95%의 기구 조직물을 확보하고 있지만, 인력과 장비는 여전히 심각하게 부족한 상태이다. 위반행위는 심각해지고 위반 내용도 복잡해지는 상황에서 전문적으로 교육 받은 감독원의 편제와 예산 확보에 여전한 문제가 있다. 광저우시의 경우를 예로 들면, 근로감독원 한 명당 약 3,000여 개의 고용 단위와 4~6만 여 명의 근로자를 상대해야 하기 때문에 사전 예방을 위한 일상순찰 업무가 현실적으로 힘들고 사건 발생 후 사후 처리하는 근로감독 행위의 성격이 근본적인 변화를 보일 수 없는 환경이다.

지방정부, 기업, 근로자 모두의 반감

일부 지방정부와 기업의 경우, 근로감독을 지방경제 발전과 기업의 자유로운 경제활동과 영리 추구에 불필요하고 방해가 되는 존재로 인식하는 것은 물론, 근로자들도 자신들의 문제가 적시에, 적절한 기간 안에, 제대로 해결되기 힘들기 때문에 근로감독사업에 그다지 적극적이지 않다.

인력자원사회보장부의 2009년 노동보장감독사업에 관한 통지

중국 정부는 작년 금융위기 발생 이래 지방정부와 근로감독 관련 정책을 적극 실시하였고, 현재 까지 159만 명의 농민공이 체불임금과 보상금으로 26억 위안을 획득했다고 발표했다. 금융위기가 대다수 근로자와 기업의 이익에 직접적인 영향을 미치고 있는 현재, 근로감독의 중요성에 대해 새로운 인식이 필요함을 강조하며, 중국 정부는 2009년 인력자원사회보장부의 중점사업에 근로감독 제도 정비를 포함시켰다.

관련부문 연계, 관련법률 및 제도 개혁 완성 필요

근로감독법제의 완성을 위해서 중국 정부는 근로계약법, 취업촉진법, 근로분쟁조정중재법, 근로계약법실시조례 등을 최근 실시한 이외에도, 새로운 경제상황에서 등장하는 새로운 문제들을 적극적으로 해결할 수 있는 각 관련 분야의 관련법제를 연구 중이며, 국제노동기구(ILO)의 근로감독 공약을 집중 연구하여 개선할 방침이다.

또한, 효율적 근로감독을 위해 관련 조직과의 협력기제를 확립하여, 경찰, 건설부, 공상부, 안정 생산감독관리부문, 위생부문, 민정부, 교육부 등과 정기적으로 노동보장 감독집행 상황에 대한 논의를 나누고 위법행위를 관련 부문과 연계하여 처리하도록 할 것이다. 또한 노조, 여성연합, 공산 당청년단 등 사회단체와 감독원의 훈련, 청소년 권익보호활동 등을 함께 진행할 예정이다.

노동보장감독전문사업 실시

대부분 신고·고발을 통하여 근로감독이 실시되는 위반행위에 대한 신속한 조사와 처리를 위해, 우선 매체 등을 통해 반응이 큰 노동보장 위반사건과 100명 이상의 근로자들에게 영향을 미치는 군집성 사건에 대한 집중적이고 신속한 처리를 강화할 것이다. 또한 취업난에 편승하여 위반행위를

자행하는 직업소개소, 직업훈련기구 등과 농민공을 주 대상으로 하는 광산, 탄광, 벽돌 공장 등에 대한 집중 감독을 실시할 것이다.

일상순찰 강화와 전문인력관리 및 훈련을 통한 효율성 강화

신고·고발을 강화하고 전문 감독사업을 실시하는 것 이외에도, 위반행위가 자주 발생하거나 발생한 적이 있는 기업을 집중 대상으로 일상순찰과 서면심사를 강화할 것이다. 또한 2005년 이후 전국적으로 근로감독원의 표지, 신분증 등을 통일화하고 입안에서 조사·감독·처리까지의 전체적인 절차가 규범화되었지만, 나날이 복잡해지는 위반사건과 그에 따른 업무 스트레스에 맞추어, 근로감독원의 훈련, 심사, 평가, 장려 제도 등을 보완하여 감독원을 전문직업인으로 육성할 방침이다.

양망화(两网化) 시범사업 실시

중국 정부는 인터넷망과 지능형 전력망을 동시에 설치하여 노동보장감독 네트워크를 구축하고자 한다. 양망화사업은 향진 혹은 거리(街道)를 단위 감독관할 범위로 삼아 매 단위 네트워크마다 일정 수의 감독원을 배치하는 사업이다. 전국에서 경제발전 상황이 비교적 좋고 노동보장감독사업 기초가 다져 있는 60개 지역을 시범 지역으로 설정하여, 2009~2010년간 시범 운영할 예정이다. 베이징시의 경우를 예로 들면, 이미 시(市), 구(区), 거리(街道)의 3단계 인터넷 네트워크가 형성되었으며, 283개 거리에 803명의 전문 노동보장감독원이 배치되어, 시 전체 노동보장감독사업 총인원이 1,023명에 이르렀는데 이는 이전보다 6배나 증가를 한 것이다. 이는 감독원 부족문제를 해결하고, 노동보장감독사업의 범위를 넓힌 것이며, 효과적인 감독사업 통제 네트워크를 형성하여 감독사업에 근본적인 변화를 가져온 것으로 평가된다.

■ 맺음말

중국 근로감독제도의 개혁은 중국 노동사회보장체제의 개혁 과정이며, 정부 관리기능 변화의 과정인 동시에 시장경제체제에 적응하는 새로운 관리 수단의 진화 과정이라고 할 수 있다. 중국의 근로감독은 여전히 지방정부의 융통적 시행이 그 중심이지만, 현재 수동적이던 근로감독 태도에서

적극적이고 주동적인 태도로, 사후처리방식에서 사전 예방과 전문감독방식으로, 고압적인 입법 행정 중심적 사고에서 관리 대상을 겨냥한 맞춤형 사고방식으로의 변화를 보이고 있다. **KLI**